



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-11/2025-7

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunic, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva AB, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], zastupanog po opunomoćeniku, odvjetniku Igoru Vretenaru, OIB: 00786525176, Labin, Sv. Katarine 16, na sjednici vijeća održanoj, 27. svibnja 2025.

p r e s u d i o j e

I. Zahtjev se odbija.

II. Odbija se zahtjev podnositelja AB za naknadu troškova ovog upravnog spora.

III. Odbija se zahtjev donositelja Općine Vižinada - Visinada za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Vižinada – Visinada, Klasa: 011-01/21-01/07, Urbroj: 2167/05-01-21-14 od 3. prosinca 2021. ("Službene novine Općine Vižinada - Visinada", 12/21.) i Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području Općine Vižinada – Visinada, Kasa: 011-01/24-01/11, Urboj: 2163-39-01-24-10 od 3. 12. 2024. ("Službene novine Općine Vižinada - Visinada", 17/24.).

2. Podnositelj zahtjeva navodi da iz uvodnog dijela Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Vižinada – Visinada (dalje: Odluka o nerazvrstanim cestama) proizlazi da je ista donesena na temelju članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu koja odredba nije valjana pravna osnova za njeno donošenje, a također iz uvodnog dijela proizlazi da je donesena i na temelju Zakona o nerazvrstanim cestama, koji kao pozitivan propis ne postoji u Republici Hrvatskoj. Podnositelj zahtjeva navodi da je na temelju odredbe članka 36. Odluke o nerazvrstanim cestama donesena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Općine Vižinada – Visinada (dalje: Odluka o popisu nerazvrstanih cesta), koja je također nezakonita jer je donesena na temelju prethodno navedene nezakonite Odluke.

2.1. Navodi da je u konkretnom slučaju Odlukom o popisu nerazvrstanih cesta nerazvrstana cesta oznake NC 113, Ohnići 1, pogrešno utvrđena nerazvrstanom cestom jer za to nisu postojali uvjeti propisani Zakonom o cestama. Ističe da sporna nekretnina oznake k.č. ZGR. [katastarska čestica] predstavlja njegovu okućnicu – dvorište obiteljske kuće koje je asfaltirao o vlastitom trošku. Nadalje navodi da spornu nekretninu koristi za stanovanje, a podrum u gospodarske svrhe i to za proizvodnju i preradu vina, dok dvorište (sporna nerazvrstana cesta) koristi za odlaganje strojeva i opreme za vinogradarstvo te dolazak sa svojim poljoprivrednim strojevima do podruma. Navedena nekretnina se ne koristi za promet vozila, a niti je pristupačna većem broju korisnika.

2.2. Podnositelj nadalje navodi da je osporena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta donesena protivno odredbama članka 11. stavka 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama jer nije moguće utvrditi je li općina Općina Vižinada – Visinada donijela i objavila na internet stranici plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. Nadalje navodi da iz Nacrta Odluke o popisu nerazvrstanih cesta, proizlazi da nije predviđena uspostava nerazvrstane ceste NC113 pa podnositelj zahtjeva nije imao nikakve potrebe uputiti primjedbe na Nacrt Odluke. Ističe da je drugi građanin uputio primjedbu na Nacrt Odluke koja je prihvaćena, dok za novu izmijenjenu Odluku nije provedeno savjetovanje s javnošću, što je protivno odredbama članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i načelima navedenog Zakona. Ujedno ističe da je u postupku donošenja Odluke o nerazvrstanim cestama povrijeđena i odredba članka 11. stavka 2. navedenog Zakona u dijelu u kojem se u svrhu savjetovanja s javnošću nalaže objava nacrt propisa, općeg akta ili drugog dokumenta s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da ukine osporene Odluke te da mu se nadoknade troškovi ovoga spora.

3. Donositelj, zastupan po opunomoćenicima, odvjetnici u očitovanju u bitnome ističe da je točno da je u uvodnom dijelu Odluke o nerazvrstanim cestama naveden Zakon o nerazvrstanim cestama, međutim, radi se o očitoj omašci jer se prilikom donošenja odluke mislilo na Zakon o cestama, što je vidljivo iz činjenice da se odluka u uvodnom dijelu poziva na odredbu članka 107., koji članak u navedenom Zakonu definira upravljanje nerazvrstanim cestama te među, ostalima definira, tko vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama, kao i sadržaj i način vođenja jedinstvene baze. Nadalje navodi da je Općinsko vijeće donijelo Odluku o ispravku Odluke o nerazvrstanim cestama, kojom se ispravlja uvodni dio Odluke o nerazvrstanim cestama

3.2. Donositelj ističe da su netočni navodi podnositelja zahtjeva da se dio nekretnine označene kao k.č. br. [katastarska čestica], zgr. k.o. [katastarska općina] ne koristi za promet vozilima i da nije pristupačan većem broju korisnika. Navodi da je iz orto-foto snimke predmetne nekretnine vidljivo da predmetni put prelazi od k.č. br. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], koja predstavlja put, preko k.č. br. [katastarska čestica] zgr., k.č. br. [katastarska čestica], zgr., te k.č. br. [katastarska čestica], sve do k.č. br. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina] koja predstavlja put. Činjenica da je podnositelj zahtjeva upisan u zemljišnim knjigama kao vlasnik k.č. br. [katastarska čestica] prema mišljenju donositelja ne znači da je on stvarni vlasnik dijela ceste koja se smatra nerazvrstanom cestom.

3.2. Zaključno ističe da nakon usvajanja primjedbi na Nacrt Odluke o popisu nerazvrstanih nije bilo potrebno provoditi ponovno savjetovanje, što potvrđuje i Povjerenik za informiranje u svom dopisu, klasa: 008-06/24-011386, urbroj: 401-01108-24-2 od 27. prosinca 2024. Predlaže da se odbije zahtjev podnositelja te da mu podnositelj nadoknadi troškove ovog spora.

4. Podnositelj zahtjeva u očitovanju na navode donositelja u bitnome ističe da iz očitovanja Povjerenika za informiranje od 27. prosinca 2024. proizlazi da je u postupku javnog savjetovanja došlo do povrede Zakona o pravu na pristup informacijama jer je nedopustivo da Općina Vižinada – Visinada kao izrađivač Nacrta Odluke sudjeluje u javnoj raspravi te sama sebi upućuje primjedbku koju onda i usvaja. Protivi se navodu donositelja da preko nekretnine u njegovom vlasništvu prolazi put, jer čak i da se radi o putu, nije svaki put nerazvrstana cesta, a u konkretnom slučaju riječ je o asfaltiranoj površini dvorišta obiteljske kuće podnositelja zahtjeva. Iz navedenih razloga predlaže da mu se nadoknade troškovi za sastav navedenog podneska.

5. Zahtjev nije osnovan.

6. Osporenu Odluku o nerazvrstanim cestama donijelo je Općinsko vijeće Općine Vižinada – Visinada 3. prosinca 2021. na temelju članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", 68/18., 110/18. i 32/20.), članka 107. Zakona o nerazvrstanim cestama te članka 30. Statuta Općine Vižinada – Visinada ("Službeni glasnik Općine Vižinada - Visinada", 2/19. – pročišćeni tekst 2/21.- dalje Statut).

Navedenom Odlukom uređuje se korištenje, upravljanje, održavanje, građenje, rekonstrukcija, zaštita i financiranje nerazvrstanih cesta na području Općine Vižinada – Visinada te poslovni nadzor na tim cestama (članak 1.).

7. Nije sporno da je donositelj u uvodnom dijelu osporene Odluke, kao pravni temelj za njeno donošenje uz članak 107. naveo Zakon o nerazvrstanim cestama, koji nije dio pozitivnih propisa Republike Hrvatske, već je to Zakon o cestama.

8. Međutim, Općinsko vijeće Općine Vižinada – Visinada navedenu pogrešku je ispravilo Odlukom o ispravku Odluke o nerazvrstanim cestama na području općine Vižinada - Visinada („Službene novine Općine Vižinada-Visinada“, 3/2025.). Člankom 2. ispravlja se uvodni dio Odluke o nerazvrstanim cestama: Ovom Odlukom ispravlja se uvodni dio Odluke o nerazvrstanim cestama na način da sada ispravno glasi: „Na temelju članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ br. 68/18, 110/18, 32/20), članka 107. Zakona o cestama („Narodne novine“ br. 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19.- dalje ZoC) te članka 30. Statuta, Općinsko vijeće na sjednici održanoj dana 3. prosinca 2021. donosi“.

9. Ovaj Sud ocjenjuje da se osporena Odluka o nerazvrstanim cestama ne može ocijeniti nezakonitom zbog pogrešnog navođenja propisa u uvodnom dijelu, koju pogrešku je donositelj u međuvremenu ispravio, dok podnositelj zahtjeva ne navodi druge razloge za nezakonitost Odluke o nerazvrstanim cestama.

10. Nadalje, donositelj je na temelju članka 107. stavka 3. ZoC-a i članka 30. Statuta donio Odluku o popisu nerazvrstanih cesta.

Navedenom Odlukom utvrđuje se Popis nerazvrstanih cesta na području općine Vižinada - Visinada (članak1.). Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Vižinada - Visinada sastavni je dio ove Odluke (stavak 2.).

11. Suprotno navodima podnositelja zahtjeva, osporena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta nije donesena na temelju članka 36. Odluke o nerazvrstanim cestama već na temelju valjane pravne osnove članka 107. ZoC-a.

12. Podnositelj zahtjeva smatra da je osporena Odluka o nerazvrstanim cestama donesena protivno odredbama članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13., 85/15. i 69/22. – dalje: ZPPI).

13. Prema odredbi članka 11. stavka 1. ZPPI-a tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja (stavak 2.). Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa (stavak 3.). Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrt obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument (stavak 4.). Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost (članak 5.).

14. Uvidom u službene stranice Općine Vižinada – Visinada proizlazi da je na temelju članka 11. stavka 2. ZPPI-a i članka 42. Statuta općinski načelnik uputio poziv na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću Nacrta Odluke o popisu nerazvrstanih cesta. Prijedlog Popisa nerazvrstanih cesta na području Općine Vižinada-Visinada vidljiv je na grafičkom prikazu na poveznici: <https://www.vizinada.hr/registar-nc/>. Nadalje proizlazi da je javno savjetovanje trajalo od 14. listopada 2024. do 13. studenoga 2024. te je po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga izrađeno i objavljeno Izvješće o provedenom javnom savjetovanju koje sadrži očitovanja s razlozima za prihvatanje i neprihvatanje podnesenih prijedloga i primjedbi.

15. Neosnovano podnositelj zahtjeva navodi da u Nacrtu Odluke o popisu nerazvrstanih cesta nije predviđeno uspostavljanje nerazvrstane ceste NC 113 Ohnići 1 jer suprotno proizlazi iz Popisa nerazvrstanih cesta i grafičkog prikaza nerazvrstanih cesta.

16. Nadalje se ističe da sukladno odredbama ZPPI-a ne proizlazi obveza provedbe novog kruga savjetovanja s javnošću nakon prihvatanja primjedbi i prijedloga zaprimljenih za vrijeme savjetovanja.

17. Dakle, iz navedenog proizlazi da je u odnosu na Nacrt Odluke o popisu nerazvrstanih cesta omogućeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću na način propisan odredbama članka 11. ZPPI-a.

18. Uvidom u službene stranice Općine Vižinada-Visinada proizlazi da se uz svaki nacrt dokumenta o kojem se provodi savjetovanje sa zainteresiranom javnošću objavljuju i razlozi njegova donošenja ili izmjena kao i ciljevi koji se savjetovanjem žele postići pa je neosnovan i općeniti navod podnositelja zahtjeva da se ne objavljuje plan savjetovanja s javnošću. Nadalje se ističe, da time što je u konkretnom slučaju u postupku savjetovanja sudjelovala i općina Vižinada na način da je iznijela primjedbu koja je usvojena, samo po sebi ne utječe na zakonitost provedenog postupka savjetovanja u kojem je, kako je prethodno navedeno, zainteresiranoj javnosti dana mogućnost iznošenja prijedloga i primjedbi na navedeni opći akt.

19. Podnositelj zahtjeva osporava zakonitost određivanja dijela njegove nekretnine kao dijela nerazvrstane ceste, navodeći da se predmetna nekretnina na dan stupanja na snagu ZoC-a nije koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi, odnosno nije bila pristupačna većem broju korisnika.

20. Članak 98. stavak 1. ZoC-a definira nerazvrstane ceste kao ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim tim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZoC-a, i to posebice:

- ceste koje su na području gradova s više od 35 tisuća stanovnika, te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste ("Narodne novine", 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 117/10.),

- ceste koje povezuju naselja,
- ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja, terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,

- pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,

- druge ceste na području naselja i gradova.

21. Za ocjenu zakonitosti osporavane odluke mjerodavan je članak 131. stavak 1. ZoC-a, kojim je propisano da ceste koje se na dan stupanja na snagu tog Zakona (28. srpnja 2011.) koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu tog Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

22. Sud smatra da podaci spisa predmeta, odnosno dokumentacija na koju upire donositelj osporene odluke upućuje na zaključak da je riječ o cesti koja udovoljava uvjetima iz ZoC-a da bi se mogla smatra nerazvrstanom cestom.

23. Uvidom u Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra, jedinstvenu bazu podataka zemljišnih knjiga i katastra, koji podaci odgovaraju podacima iz orto-foto snimke iz 2011. proizlazi da preko nekretnine u vlasništvu podnositelja prolazi cesta koja povezuje područje unutar naselja.

24. Slijedom navedenog, ne mogu se ocijeniti osnovanim navodi podnositelja da je nerazvrstana cesta oznake NC113 Ohnići 1 pogrešno utvrđena nerazvrstanom cestom i da nisu bili ispunjeni uvjeti iz članka 131. stavka 1. ZoC-a. Navod podnositelja da dio nekretnine koristi za odlaganje strojeva i opreme za vinogradarstvo, ne upućuje na zaključak da se predmetni dio nekretnine ne koristi za promet vozilima, odnosno da nije pristupačan većem broju korisnika.

25. Slijedom iznesenog, kako se navodi podnositelja zahtjeva ocjenjuju neosnovanim, to je trebalo odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine, 36/24.- dalje: ZUS) odlučiti kao u izreci presude.

26. S obzirom da podnositelj nije uspio u upravnom sporu, nema pravo na naknadu troškova upravnog spora temeljem odredbe članka 147. ZUS-a.

27. U odnosu na zahtjev donositelja osporene Odluke za naknadu troškova spora za sastav očitovanja o zahtjevu po opunomoćeniku odvjetniku ističe se da iz članka 21. ZUS-a, koji se na odgovarajući način primjenjuje i u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti općih akata, proizlazi da radnje u sporu za tuženika u pravilu poduzima službena osoba javnopravnog tijela. Nadalje, valja imati na umu i članak 8. stavak 1. ZUS-a prema kojemu sud mora voditi računa da se upravni spor provede uz izbjegavanje nepotrebnih troškova za stranke. Stoga Sud ocjenjuje da trošak zastupanja donositelja osporenog općeg akta po odvjetniku nije nužan odnosno opravdan izdatak u sporu, jer takvim zastupanjem nastaju troškovi veći od onih koji bi nastali da je donositelja osporenog općeg akta zastupala službena osoba zaposlena u javnopravnom tijelu. Ako pak donositelj osporenog općeg akta ovlasti za zastupanje odvjetnika, kao što je u konkretnom slučaju učinjeno, trošak takvog zastupanja ne smije pasti na teret druge strane u sporu (koja je izgubila spor) jer bi takvim postupanjem stranci koja podnosi zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta bilo otežano pravo na pristup sudu.

U Zagrebu 27. svibnja 2025.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.